



## FOLKETINGET

### EU-note

Til orientering af Europaudvalget, Udenrigspolitisk Nævn, Forsvarsudvalget og Udenrigsudvalget

### Status for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP), herunder det danske forsvarsforbehold.

4. december 2019

#### **Sammenfatning**

*Den 6. december 2019 offentliggøres Dansk Institut for International Studiers (DIIS) udredning om udviklingen i EU og Europa på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og betydningen for Danmark.*

*Nærværende EU-note giver en orientering om status for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik og en introduktion til forsvarsforbeholdet. Noter er ment som en baggrund, der med fordel kan læses forud for DIIS-udredningen.*

Det Internationale Sekretariat  
Mathias Grønbech  
Lydholm (5907)  
EU-konsulent

### EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

EU har kompetence på den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Men modsat de fleste andre politikområder i EU er det Rådet der er den primære aktør. Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-Domstolen har en mere begrænset rolle.

#### **EU's udenrigsrepræsentant og Den Fælles Udenrigstjeneste**

Stillingen som en højtstående udenrigsrepræsentant for EU – en slags EU-udenrigsminister – blev oprettet med Lissabontraktaten.<sup>1</sup> Udenrigsrepræsentanten er samtidig næstformand i Kommissionen med ansvar for udenrigsan-

<sup>1</sup> Under Amsterdamtraktaten havde man ligeledes en udenrigsrepræsentant, men denne repræsenterede alene Rådet, mens der ligeledes var en kommissær for udenrigsanliggender. Med Lissabontraktaten blev de to stillinger slået sammen til én. Javier Solana (ES) var udenrigsrepræsentant for 1999 til 2009. Siden har Catherine Ashton (UK) (2009 – 2014), Federica Mogherini (IT) (2014 – 2019) og senest Josep Borrell (ES) (2019 - ) været udenrigsrepræsentant.



liggender og udgør dermed EU's primære ansigt udadtil. Udenrigsrepræsentanten vælges af Det Europæiske Råd i praksis som led i en samlet pakke med EU's topposter, som det skete i sommeren 2019, da spanske Josep Borrell blev nomineret til posten af Det Europæiske Råd. Udenrigsrepræsentanten gennemgår, som de øvrige designerede kommissærer, en høring i Europa-Parlamentet, men formelt set kun på den del af porteføljen, der hører under Kommissionen.

Udenrigsrepræsentanten assisteres i sit daglige arbejde af Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT/EEAS).<sup>2</sup> Den Fælles Udenrigstjeneste består blandt andet af almindelige EU-ansatte og nationale diplomater. Der er i alt 4.169 ansatte<sup>3</sup> i Den Fælles Udenrigstjeneste – cirka halvdelen i hovedkvarteret i Bruxelles og halvdelen fordelt på EU's 182<sup>4</sup> delegationer rundt om i verden. Til sammenligning er der cirka 1.350 ansatte i det danske udenrigsministerium<sup>5</sup> og ca. 14.000 i den britiske udenrigstjeneste<sup>6</sup>.

### ***Beslutningsprocedurer***

Hovedreglen inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er, at beslutninger træffes med enstemmighed i Rådet. Dette står i kontrast til relaterede politikområder såsom EU's udviklingspolitik og EU's handelspolitik, hvor hovedreglen er kvalificeret flertal i Rådet.

Traktaten giver mulighed for, at en medlemsstat kan anvende "konstruktiv afståelse", hvorved den pågældende medlemsstat afstår fra at stemme og ved en erklæring tilkendegiver, at man ikke vil være bundet af den pågældende afgørelse. Konstruktiv afståelse er dog sjældent blevet anvendt.<sup>7</sup>

Selvom det oftest lykkes Rådet at opnå enstemmighed også i svære sager (f.eks. sanktionerne over for Rusland som følge af situationen i det østlige Ukraine og annekteringen af Krim), er der tilfælde af, at kravet om enstemmighed forhindrer EU i at nå frem til beslutninger eller unødigt forsinker

---

<sup>2</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf) (engelsk)

<sup>3</sup> [Human Resources Report 2018](#) (engelsk).

<sup>4</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en) (engelsk)

<sup>5</sup> <https://um.dk/da/om-os/stillinger/arbejdsplads/>

<sup>6</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office/about> (engelsk)

<sup>7</sup> Cypren gjorde brug af konstruktiv afståelse i forbindelse med vedtagelsen af den civile CSDP-mission EULEX Kosovo i 2008.



disse.<sup>8</sup> Eksempelvis har Grækenland og Ungarn blokeret for kritik af menneskerettighedssituationen i Kina.<sup>9</sup>

Kommissionen har derfor foreslået, at Det Europæiske Råd gør brug af Traktatens generelle passerellebestemmelse, der indebærer, at Det Europæiske Råd kan træffe afgørelse om, at et område eller en del heraf overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet.<sup>10</sup> Konkret foreslår Kommissionen, at overgå til kvalificeret flertal på følgende områder:

- EU-positioner vedrørende menneskerettigheder i multilaterale fora;
- Vedtagelse og ændring af EU-sanktionsregimer;
- Civile EU-missioner (civil CSDP).

Hvis Det Europæiske Råd følger Kommissionens opfordring vil en beslutning kræve høring af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. I Danmark kan regeringen ikke uden Folketingets samtykke medvirke til, at passerellebestemmelserne benyttes.<sup>11</sup> Regeringen har for indeværende ikke indikeret, at man har til hensigt at gå videre af denne vej, ligesom der ikke synes at være fremdrift i drøftelserne heraf i Det Europæiske Råd.

### ***EU's globale strategi***

I 2016 vedtog EU en strategi, der sætter rammerne for EU's ageren udadtil.<sup>12</sup> Strategien har fokus på, hvorledes EU kan fremme sine interesser i verden. Et centralt argument er, at der er behov for samtænkning på tværs af EU's politikker med henblik på at forsvare EU-medlemslandenes fælles interesser

---

<sup>8</sup> Rådets forhandlinger om udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager er generelt omfattet af fortrolighed. Det er derfor vanskeligt at redegøre i detaljen for i hvilket omfang der blokeres eller forsinkes fælles EU-positioner inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kommissionen har dog i [KOM \(2018\) 647](#) præsenteret en række eksempler, der omfatter: 1) **Menneskerettigheder:** Kommissionen nævner en række eksempler på, at enkelte medlemslande har blokeret for fælles EU-indlæg i FN's Menneskerettighedsråd grundet hensyn til tredjelande. Tilsvarende er EU's årlige prioriteter på menneskerettighedsrådet for 2018 blevet udvandet. Der er ligeledes eksempler på, at enkelte medlemslande har blokeret for fælles positioner vedrørende civilsamfundets forhold i Egypten. 2) **Udenrigspolitiske udtalelser:** Enkelte medlemsstater har blokeret for EU-udtalelser vedrørende Det Syd kinesiske Hav og udviklinger vedrørende Jerusalem. 3) **Sanktioner:** En medlemsstat har blokeret fornyelsen af våbenembargoen og betinget en forlængelse af, at visse våbentyper blev undtaget. Tilsvarende blev EU's sanktioner mod Venezuela i sommeren 2017 blokeret af en medlemsstat. 4) **CSDP-missioner:** Der er eksempler på, at enkelte medlemsstater har blokeret for civile CSDP-missioner, som der ellers har været enighed om blandt de øvrige medlemsstater. Det gælder eksempelvis Sahel.

<sup>9</sup> <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>

<sup>10</sup> For yderligere om Lissabontraktatens passerellebestemmelser se [EU-note E14](#). Den generelle passerellebestemmelse kan bruges til at ændre fra en særlig beslutningsprocedure til den almindelige beslutningsprocedure og til at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet. Kommissionen foreslår alene, at de pågældende områder går fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet. Det foreslås ikke at gøre Europa-Parlamentet til medlovgiver på området.

<sup>11</sup> [Loven om Danmarks ratifikation af Lissabontraktaten](#)

<sup>12</sup> [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)



og principper. Der lægges vægt på forsvaret for demokratier og den regelbaserede verdensorden. Dette sker bedst gennem samarbejde, og ved at EU i højere grad engagerer sig udenrigspolitisk.

Strategien indeholder en række overordnede prioriteter. Disse omfatter:

- EU's sikkerhed, herunder over for terror, hybride trusler, økonomisk volatilitet, klimaforandringer og energisikkerhed.
- Staters og samfunds modstandsdygtighed øst og syd for EU, herunder gennem udvidelsespolitikken og naboskabspolitikken.
- En integreret tilgang i konflikt, hvor der sikres en sammenhængende brug af alle de politikker, som EU har til rådighed.
- Regionalt samarbejde, som løsningen på øget ustabilitet rundt om i verden.
- Global styring i det 21. århundrede gennem en regelbaseret verdensorden baseret på folkeretten.

## EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

### *Det danske forbehold*

Det danske forsvarsforbehold blev indført i 1993 og er siden blevet indskrevet i Lissabontraktatens [protokol om Danmarks stilling](#). Af artikel 5 fremgår:

”Med hensyn til de foranstaltninger, der træffes af Rådet i henhold til artikel 26, stk. 1, artikel 42 og artikel 43 til 46 i traktaten om den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet.”

Det betyder konkret, at to forhold skal gøre sig gældende før forsvarsforbeholdet træder i kraft. For det første skal et forslag have hjemmel i en eller flere af de ovennævnte artikler, der alle vedrører forskellige dele af EU's udenrigs- og forsvarspolitiske samarbejde. For det andet skal det konkrete tiltag have indvirkning på forsvarsområdet.

I praksis betyder det, at Danmark er udelukket fra to områder: 1) konkrete militære operationer og missioner, og 2) en række integrationsmæssige tiltag, herunder det Permanent Strukturerede Samarbejde (PESCO) og Forsvarsagenturet (EDA).

Det er svært at opgøre præcist hvor mange EU-initiativer, som Danmark har stået uden for på grund af forsvarsforbeholdet siden dets indførelse i 1993.



En optælling<sup>13</sup> viser, at forbeholdet omfatter i alt 23 operationer og missioner og fem integrationsmæssige tiltag. Det synes at være en tendens, at forbeholdet er af stigende betydning – mens forbeholdet i 00'erne omfattede 10 – 15 pct. af retsakterne inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, har 20 – 25 pct. af retsakterne inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år været omfattet af forsvarsforbeholdet.<sup>14</sup>

### ***EU's militære missioner og operationer***

EU har en række civile og militære CSDP-missioner og -operationer<sup>15</sup>. Danmark deltager i de civile missioner<sup>16</sup>, men kan grundet forsvarsforbeholdet ikke deltage i de militære missioner og operationer.

EU har aktuelt seks aktive militære missioner og operationer<sup>17</sup>:

- EU NAVFOR Atalanta: I lyset af truslen fra pirateri ud for Somalias kyst, har Atalanta siden 2008 bidraget til 1) at beskytte Verdensfødevareprogrammet (WFP), Den Afrikanske Unions mission i Somalia (AMISOM) og andre sårbare skibe; og 2) bekæmpet og afskrækket pirateri.
- EUNAVFOR MED operation SOPHIA: Flådeoperationen SOPHIA er en del af EU's samlede indsats mod illegal migration i Middelhavet. Operationen har fokus på at opbringe og tilintetgøre menneskesmugleres skibe. I tillæg hertil bidrager operationen til træningen af den libyske kystvagt og til opretholdelsen af FN's våbenembargo mod Libyen.
- EUTM Mali: Missionen er en træningsmission, der skal bistå med at udvikle Malis sikkerhedsstyrker og bistå den øvrige internationale indsats i landet. Missionen har for indeværende blandt andet bidraget til træningen af 14.000 maliske styrker.<sup>18</sup>
- EUTM RCA: Missionen er en træningsmission, der skal bistå med at udvikle forsvaret i Den Centralafrikanske Republik. Målet er at støtte

<sup>13</sup> [http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_kraftig\\_stigning\\_i\\_aktiveringer\\_af\\_forsvarsforbeholdet.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_kraftig_stigning_i_aktiveringer_af_forsvarsforbeholdet.pdf). Se også EU-Oplysningens oversigt over [omfattede retsakter](#). Det bemærkes, at f.eks. en operation vil fremgå flere gange, f.eks. i forbindelse med vedtagelse af dets årlige budget m.v.

<sup>14</sup> [http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_kraftig\\_stigning\\_i\\_aktiveringer\\_af\\_forsvarsforbeholdet.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_kraftig_stigning_i_aktiveringer_af_forsvarsforbeholdet.pdf)

<sup>15</sup> Se [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_nl](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_nl) for en oversigt (engelsk).

<sup>16</sup> Dansk personel er ifølge [Udenrigsministeriet](#) udsendt til følgende civile CSDP-missioner: EU's retssekstommission i Kosovo (EULEX Kosovo); EU's monitoreringsmission i Georgien (EUMM Georgien); EU's kapacitetopbygningsmission i Somalia (EUCAP Somalia); EU's kapacitetopbygningsmission i Niger (EUCAP SAHEL Niger); EU's kapacitetopbygningsmission i Mali (EUCAP SAHEL Mali); EU's rådgivningsmission i Ukraine (EUAM Ukraine); EU's rådgivningsmission i Irak (EUAM Irak); EU's grænsemission i Libyen (EUBAM Libyen); EU's polititræningsmission i Gaza (EUPOL COPPS Palæstina); EU's grænsemission i Gaza (EUBAM Rafah).

<sup>17</sup> <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/athena/>

<sup>18</sup> [http://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2019/06/191306-EUTM\\_Mission\\_Factsheet\\_JUN19\\_EN-website.pdf](http://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2019/06/191306-EUTM_Mission_Factsheet_JUN19_EN-website.pdf)



- opbygningen af en moderne, effektiv, etnisk balanceret og demokratisk kontrolleret hær.
- EUTM Somalia: Missionen har fokus på at uddanne trænere til Somalias sikkerhedsstyrker. Træningen har fokus på både operative behov og på at styrke sikkerhedsstyrkernes overholdelse af international lov.
  - Operation ALTHEA: Operationen skal bidrage til overholdelsen af Dayton-aftalen i Bosnien-Herzegovina, til at sikre fred og stabilitet i landet og til at træne den bosniske hær med henblik på, at den lever op til NATO-standarder. Operationen blev indledt i 2004 og omstruktureret i 2012.

Udgifterne til EU's civile missioner afholdes over EU's budget. Det fremgår af Traktaten, at udgifterne til militære missioner ikke kan afholdes over EU's budget. Udgifterne afholdes i stedet af de deltagende medlemslande gennem den såkaldte Athena-mekanisme.<sup>19</sup> Danmark deltager grundet forsvarsforbeholdet ikke i finansieringen af de militære operationer.

### ***Øvrige områder påvirket af forsvarsforbeholdet***

I tillæg til de militære CSDP-missioner og -operationer er også en række andre EU-tiltag omfattet af forsvarsforbeholdet. Af særlig relevans er aktuelt Det Permanent Strukturerede Samarbejde fra 2017. Forsvarsfonden er ikke omfattet af forsvarsforbeholdet, men en del af arbejdet hermed varetages af Det Europæiske Forsvarsagentur, som er forbeholdsbelagt.

### ***Det Permanent Strukturerede Samarbejde (PESCO)***

I december 2017 etableredes Det Permanent Strukturerede Samarbejde (PESCO). Samarbejdet består af alle EU-medlemslandene med undtagelse af Danmark, der ikke kan deltage på grund af forsvarsforbeholdet, Storbritannien og Malta.

PESCO sigter mod at uddybe det forsvarspolitiske samarbejde mellem de deltagende medlemslande. Målet er i fællesskab at udvikle forsvarskapaciteter og stille dem til rådighed for militære CSDP-operationer.<sup>20</sup> Formålet er således primært forskningsmæssigt og industrielt, idet man søger at samtænke den europæiske forskning på forsvarsområdet og sikre den europæiske forsvarsindustri.

Forskellen mellem PESCO og andet samarbejde er, at de deltagende medlemslande omfattes af juridiske bindende forpligtelser.<sup>21</sup> Forpligtelserne om-

<sup>19</sup> <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/athena/>

<sup>20</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco\\_factsheet\\_november\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2019.pdf)

<sup>21</sup> En samlet liste over forpligtelserne kan ses [her](#) (engelsk).



fatter eksempelvis, at medlemsstaterne skal forøge deres forsvarsudgifter, afsætte yderligere midler til forskning i militær teknologi og stille styrker til rådighed for EU's kampgrupper<sup>22</sup>. I regi af PESCO aftales løbende projekter<sup>23</sup>, som der kan samarbejdes om udviklingen af. Danmark kan grundet forsvarsforbeholdet ikke deltage heri.

## *Forsvarsfonden*

Med henblik på at undgå fragmentering af den europæiske forskning på forsvarsområdet har Kommissionen foreslået<sup>24</sup>, at der oprettes en "forsvarsfond". Fonden er etableret og vil være fuldt funktionel fra 2021 og frem.<sup>25</sup> Kommissionen har foreslået et budget for 2021 – 2024 på i alt 11,5 mia. euro (faste 2018-priser).

Forsvarsfonden har hjemmel i EU's forskningspolitik og er dermed ikke omfattet af forsvarsforbeholdet. Danmark bidrager således til finansieringen af fonden og danske virksomheder og forskningsinstitutioner kan deltage i de enkelte projekter. Det Europæiske Forsvarsagentur (som er omfattet af det danske forsvarsforbehold) vil dog få en betydelig rolle i forhold til at koordinere arbejdet og sikre, at forsvarsfonden bidrager til at svare på forsvarsmæssige udfordringer, som Forsvarsagenturet identificerer.<sup>26</sup>

*Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.*

<sup>22</sup> EU's kampgrupper er multinationale militære enheder bestående af 1.500 mand, der er stillet til rådighed af de deltagende medlemslande. De udgør i princippet et centralt element i EU's mulighed for hurtigt at reagere på kriser, men har endnu ikke været anvendt. Kilde: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/33557/EU%20Battlegroups](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/33557/EU%20Battlegroups)

<sup>23</sup> <https://pesco.europa.eu/>

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP\\_17\\_1508](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_17_1508) (engelsk)

<sup>25</sup> Se Kommissionens [faktblad](#) (engelsk).

<sup>26</sup> <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/ensuring-coherence-among-eu-defence-tools> og <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue12/cover-story/commission-proposes-eu-defence-fund-as-crucial-step-to-boost-defence-industry>